Evaluation de la politique de l'Agence Seine-Normandie en faveur de la maîtrise d'usage des sols à long terme sur les aires d'alimentation de captage en eau potable

Note de synthèse

1) LA MAITRISE D'USAGE DES SOLS AU CŒUR DE L'EVALUATION

Cadre et objet de l'évaluation

Cette note présente les résultats de **l'évaluation portant sur la politique de protection des aires d'alimentation de captages (AAC) par l'AESN**. Etant données les difficultés actuelles de gestion des aires d'alimentation et la relative « précarité » des solutions agrienvironnementales[1], la question principale traitée par l'étude a été celle des freins et leviers à la mise en place **d'une maîtrise d'usage des sols à long terme des AAC**.

La maîtrise d'usage des sols est entendue ici comme une combinaison : (1) d'une occupation alternative des sols compatible avec une exigence stricte de résultat, (2) mise en œuvre de façon pérenne dans le temps et (3) ciblée sur les zones les plus sensibles des AAC. Elle se situe donc à la croisée entre des modes d'occupation « efficaces » (enherbement, agriculture biologique, cultures à bas niveau d'intrants comme le chanvre, luzerne ou des cultures énergétiques dotées d'un cahier des charges spécifique) et des leviers d'intervention « pérennes » (acquisition, réglementation, planification, filières, contrats de long terme, …) sur des surfaces très vulnérables aux pollutions et permettant d'assurer par « dilution » un résultat global sur l'AAC en complément des solutions agronomiques (pratiques culturales) sur le reste de l'aire.

Une maîtrise de l'usage des sols : pourquoi et à quelle échelle ?

La maîtrise d'usage des sols correspond à une attente identifiée par le SDAGE. Elle correspond aussi à un levier incontournable dans un grand nombre de cas pour rendre la gestion des AAC compatible avec l'exigence de résultat de la DCE. En effet comme le montrent les travaux de modélisation de l'INRA, « **pour inverser véritablement les tendances actuelles de l'évolution de la contamination de l'environnement, des changements beaucoup plus radicaux de l'activité agricole et de l'aménagement du territoire seront nécessaires** » (cf. note INRA pour le PIREN Seine en Comité de bassin du 30/09/2010). Face à des flux polluants actuels parfois très supérieurs aux normes de l'eau[2], la gestion des AAC passe par une véritable rupture dans les modalités de gestion et la mise en œuvre **de solutions structurelles, au-delà des seuls ajustements de pratiques agronomiques.**

Au regard du cadrage proposé par l'étude, ces solutions sont à réserver en priorité aux **zones les plus sensibles des AAC représentant en moyenne près de 500 ha par aire d'alimentation.** Même si ces chiffres restent à affiner, ils montrent que les territoires cibles sont 5 à 10 fois supérieurs aux seuls périmètres réglementaires de protection rapprochée, tout en restant dans un ordre de grandeur « maîtrisable ». A l'échelle de l'ensemble de l'AESN, les zones sensibles des AAC prioritaires du SDAGE (« cas 3 et 4 », concernant 1700 captages), représenteraient près **5% de la SAU du bassin.** Cette superficie significative dans l'absolu doit être relativisée au regard des grandes orientations des politiques publiques. Elle semble totalement **e**n cohérence, voire assez « raisonnable », au regard des objectifs en termes de progression des surfaces en agriculture biologique sur le territoire (6% de la SAU en 2012 et 20% en 2020) ou des objectifs en termes de réduction des pesticides (-50% en 2020) nécessitant la généralisation de l'agriculture intégrée sur l'ensemble des surfaces restantes.

---

[1] pérennité insuffisante des contrats, instabilité des dispositifs publics, efficacité potentielle limitée…(cf. plus loin)

[2] cf travaux du Piren Seine avec des flux sous racinaires de nitrates parfois supérieurs à 2 ou 3 fois la norme des 50mg/l



2) LES CONSTATS ACTUELS : BILAN DES FREINS ET DES LEVIERS

Des freins liés au cadre de programmation politique

Le cadre d'intervention national autour des aires d'alimentation de captages **est très récent et peu stabilisé**. Il s'est structuré petit à petit à l'issue du PNSE1 (action 10), de l'article 21 de la LEMA et de l'affichage politique du Grenelle de l'environnement sur les 500 captages prioritaires. **Ce cadre reste avant tout procédural.** Il propose **une démarche de définition de programmes d'actions** dans les AAC, **sans faire directement le lien avec les objectifs** DCE aussi bien d'un point de vue quantitatif (cf décalage entre le nombre de captages Grenelle et les captages SDAGE) que qualitatif (quel contenu des programmes d'action ?). Il aborde la question des aires d'alimentation sur le plan de l'ingénierie agronomique et technique, en relayant les enjeux de pérennité sur un volet coercitif (très) optionnel. **La maîtrise d'usage des sols, au sens évoqué plus haut, n'est pas une entrée privilégiée dans ce schéma d'intervention**, qui s'inspire plutôt des modalités du projet agroenvironnemental.

La politique de l'agence est elle aussi très récente sur ce sujet et a fait l'objet de nombreux ajustements depuis le début du 9ème programme (évolution des captages cibles, des taux d'aide « grenelle » …) qui nuisent à sa lisibilité en interne et ont contribué à une certaine hétérogénéité de postures en Directions Territoriales (DT). Des enjeux d'harmonisation et d'appropriation demeurent en ce qui concerne son ciblage (comment aborder les captages non Grenelle), son niveau d'ambition (quel type de mesures promouvoir) ou encore ses modalités de mise en œuvre (articulation avec l'Etat sur les captages Grenelle).

En outre, de forts **décalages persistent entre d'une part les attentes exprimées dans le SDAGE en matière de maîtrise pérenne de l'usage des sols, et d'autre part la « boite à outils » du 9ème programme reposant en grande partie sur un dispositif agroenvironnemental dont l'horizon est à 5 ans**. Si les enjeux sont identifiés, l'intervention de l'agence ne propose pas de stratégie globale sur les façons d'articuler et mettre en œuvre ses leviers au service de son ambition. En effet, malgré un volet foncier (acquisition, échange) venant théoriquement assurer une assise de long terme à intervention de l'AESN, c'est autour des Mesures Agro Environnementales (MAE) que s'organise l'essentiel de l'action sur les AAC, alors même que ce dispositif est limité par une certaine rigidité institutionnelle, sa faible incitativité et pérennité et une efficacité souvent insuffisante. Le choix de forte cohérence avec la politique Grenelle, intéressant d'un point de vue de la dynamique globale, accentue le déséquilibre entre les volets foncier et agrienvironnemental de l'intervention de l'AESN au profit des MAE. Il laisse peu de place aux collectivités dans un processus de gestion des AAC très agronomique, reposant sur des outils non adaptés à la culture et aux compétences des maîtres d'ouvrage invités à s'en saisir.

Des freins à l'émergence de la maîtrise d'usage des sols à l'échelle locale

L'analyse des freins et leviers à une maîtrise d'usage des sols sur les AAC a été réalisée au travers d'une trentaine d'approfondissements territoriaux ou thématiques. L'examen des cas historiques de maîtrise, centrés en général sur l'acquisition et/ou l'enherbement, a fait apparaître une première série d'enseignements concernant les contextes d'émergence.

Le recours à ces solutions est **presque toujours envisagé en situation « d'urgence sanitaire »,** à savoir en cas de forte dégradation de l'eau distribuée conduisant à une situation de « non choix ». L'acquisition et l'enherbement sont envisagés **lorsque les limites des solutions agronomiques sont mises en évidence** et vécues à la faveur d'un processus d'essai-erreur local[3] ou d'une expertise externe. A l'inverse, lorsque une apparente « paix sociale » semble assurée par la mise en œuvre de solutions palliatives et curatives, ou lorsque le « besoin » n'est pas ressenti (forte inertie des nappes et actions de progrès agronomiques en cours dont les résultats sont en attente, problèmes liés à des pollutions « héritées » (atrazine) et déficit de connaissance des pressions actuelles…), la maîtrise d'usage a beaucoup plus de mal a émerger. Notons enfin que la mise en œuvre concrète de ces solutions est souvent **tributaire de l'existence d'un cadre de politique territoriale négocié et lisible à l'échelle du département (Eure-et-Loir, Manche…)**, ou de procédures qui légitiment la maîtrise foncière (DUP instaurant les périmètres réglementaires de protection des captages, barème d'indemnisation des servitudes…).

---

[3] on teste des solutions et on constate peu de temps après le résultat notamment dans les milieux très réactifs



L'analyse des perceptions des acteurs locaux donne **un éclairage complémentaire sur le plan sociologique**. On peut considérer que des freins très importants existent aujourd'hui dans ce domaine.

- Tout d'abord, on constate **un déni,** sur le bassin, **de la pertinence de la maîtrise d'usage des sols, au sens du besoin** d'y recourir, et ceci **en raison de l'inertie des aquifères**[4]. Ce constat explique que la maîtrise d'usage se soit toujours manifestée dans des contextes d'urgence sanitaire et de milieux réactifs, une fois l'ensemble des solutions alternatives épuisées. Dans ces conditions, après de multiples processus d'« essais-erreurs », le déni de l'utilité de la solution efficace n'est plus possible. L'expertise ou la modélisation, le « porter à connaissance » de phénomènes mal compris, permettent de surmonter ces obstacles.

- **Les freins sont aussi dans le champ de l'acceptabilité économique et technique**. Pour certains acteurs agricoles « hésitants » et une grande partie des collectivités**, la question de la prise en charge du changement (progressivité et compensation économique, accompagnement technique ...) est centrale**, même s'ils sont prêts à admettre sa nécessité. Les outils et modalités de prise en charge sont de ce point de vue déterminants, les acteurs étant en manque de « mode d'emploi opérationnel » à ce jour.

  Au-delà, **la maîtrise d'usage des sols est interrogée sur sa légitimité, perçue comme un enjeu de « compromis social » entre eau et agriculture** : « l'eau ou la balance commerciale, l'eau ou l'excellence sucrière, l'eau ou la filière céréalière ? l'eau ou la vocation nourricière de l'agriculture ?.... ». Cette question est très importante dans les territoires dont l'identité agricole forte porte localement une image de progrès et de développement économique, difficiles à renier « au nom de l'eau ». La maîtrise d'usage est donc perçue comme **une rupture dans le paradigme du progrès technique,** dans lequel s'est toujours située la gestion historique des pressions polluantes. La question de sa faisabilité est souvent mise en avant comme rédhibitoire « on ne va pas racheter la moitié du département », « on peut pas faire de la bio partout »… L'absence de mode d'emploi est utilisée comme un argument de discrédit, permettant d'évacuer cette question du champ des possibles. **La crédibilité des solutions proposées est donc fondamentale pour rendre légitime le changement.** Le cadrage en amont, la mise en lumière de modèles de développement alternatifs crédibles, semblent des voies à explorer.

3) LEVIERS ET SCENARIOS D'INTERVENTION D'UNE POLITIQUE DE MAITRISE DE L'USAGE DES SOLS SUR LES AAC A HORIZON 10 ANS

Quatre familles de leviers d'intervention à développer

Pour lever ces freins, **quatre familles de leviers apparaissent dans les études de cas de terrain**. Ces familles renvoient à autant de **principes incontournables pour organiser une politique de maîtrise pérenne de l'usage des sols sur les AAC**. En effet, quel que soit le scénario d'intervention qui sera retenu, la politique de l'agence devra retenir de façon centrale dans sa théorie d'action :

- **La connaissance des flux polluants sur les aires d'alimentation et l'évaluation de la performance des actions engagées en termes de réduction de pression :** Dans un environnement hydrogéologique globalement très inerte où le sentiment d'urgence est peu perceptible et le niveau de pression polluante très difficile à éprouver, il s'agit de **faire du levier de la connaissance un outil au service de la mise en débat de la question des AAC**. La connaissance et l'évaluation des flux seront mobilisés à la fois **à l'échelle locale** (collectivités locales impliquées dans la gestion de leurs AAC), mais aussi plus largement à des **échelles institutionnelles** (nationale, bassin, régionale…), comme un moyen pour négocier des politiques et un cadre exigeants et cohérents. C'est un des points d'entrée dans le problème, indispensable pour **éclairer le niveau de changement** à produire **et asseoir de ce fait l'impératif d'une solution structurelle de type maîtrise d'usage des sols à long terme**. Il semble incontournable en particulier, au niveau de cette

[4] les acteurs sont généralement convaincus que les pollutions observées sont le fruit des pressions du passé et que les pratiques actuelles, qui ont largement progressées depuis 2 ou 3 décennies ne posent plus que des problèmes mineurs

famille de leviers, de suivre la qualité en pesticides pour lever les carences du contrôle sanitaire, de suivre et de modéliser les flux sous racinaires à l'image des travaux du PIREN, et de procéder à une évaluation environnementale des actions.

- **Le cadrage et la planification pour asseoir la légitimité politique des mesures de protection des AAC :** Il s'agit du second principe fondamental de promotion de la politique de maîtrise d'usage, qui doit être mobilisé en lien avec la connaissance afin d'organiser un changement sur les AAC et lui donner une lisibilité à grande échelle[5]. Cette planification et ce cadrage sont le plus souvent indissociables d'un portage politique par l'Etat (agriculture ou environnement) et/ou par les collectivités en lien avec la nature des outils qui seront privilégiés. C'est un passage obligé pour lever les difficultés relatives à la faible crédibilité de la maîtrise d'usage des sols perçue comme infaisable par une partie des acteurs rencontrés[6] : quelle que soit sa forme (stratégie foncière zonée, procédure de négociation prédéfinie, calendrier décisionnel, ...), l'existence d'un cadre lisible et affiché qui organise l'action à long terme la rend du même coup plus crédible et légitime. Ce cadrage peut être saisi à différents niveaux (bassin, directions territoriales, collectivités locales). Il se réfère à différents outils et procédures (servitudes, Zones Soumises à Contrainte Environnementale, trames vertes et bleues, PLU, SCOT, SDAGE, programmes pluriannuels d'activité des SAFER…) permettant d'inscrire le statut spécifique des zones sensibles des AAC et de « zoner/ classer » ces territoires, comme un préalable pour organiser leur gestion. **Il paraît en particulier indispensable de mobiliser les leviers de la planification et programmation foncière à grande échelle** (département, unité hydrographique, territoire de contrat ou de SAGE…) à l'image de procédures comme les Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF) de l'Agence des Espaces Verts en Ile de France ou des grands aménagements routiers négociés entre les collectivités et l'Etat. Cette échelle de négociation et le caractère institutionnel qu'elle revêt, permet de crédibiliser ces approches en lien avec la preuve des risques encourus, et la mise à disposition d'outils financier ad hoc[7].

- **Le « développement » pour donner une légitimité territoriale et économique à la maîtrise d'usage sur les AAC** : Le troisième principe commun de la politique est la nécessité d'inscrire la problématique des AAC et de la **maîtrise d'usage des sols** dans une logique de « développement » partout où cela est possible**. Face à l'ampleur du changement à réaliser, la seule logique de « mise en défens » des zones à enjeu et/ou de compensation de manque à gagner ne semble pas en mesure d'assurer une acceptabilité et une légitimité** à la politique souhaitée. Le fait de **coupler la nécessité environnementale à une opportunité de développement** (1) territorial[8], porté par les collectivités, ou (2) économique, porté par les opérateurs des filières agricoles[9], apparaît dès lors comme une voie également nécessaire. Tout en levant les freins relatifs à la légitimité territoriale de la maîtrise d'usage des sols, cette approche « projet » apparaît aussi, aux côtés des voies réglementaire et foncière, comme un moyen d'en assurer la **pérennité** et la **crédibilité**.

- **Une compensation/ incitation renforcée pour mieux prendre en compte les pertes potentielles et les risques encourus :** Ce dernier principe compensatoire, appliqué à l'échelle microéconomique des exploitations agricoles, est tout d'abord une façon d'assurer l'acceptabilité sociale de la maîtrise d'usage face à l'ampleur des changements qu'elle suppose et en attendant une prise de relais par les outils du « développement » (projets de territoire ou filières alternatives opérationnelles). Les outils compensatoires comme les servitudes ou les contrats pluriannuels sont **des moyens d'accompagner le changement**, **même s'ils ne permettent pas nécessairement de le provoquer,** en absence d'un cadre de négociation et d'une incitation adaptés. C'est aussi une réponse nécessaire aux situations d'AAC « sans projet » territorial ou économique, pénalisés aujourd'hui par des MAET généralement peu incitatives.

---

[5] négocier et faire connaître la nature du changement à produire, son ambition, son étendu (cf exemple planification Bio Basse Normandie Danone ; planification foncière dans le cadre des infrastructures routières…)
[6] cf acteurs agricoles sceptiques qui contestent la légitimité et crédibilité de la maîtrise de l'usage des sols
[7] ex : prise en charge d'un stockage de long terme du foncier par l'agence une fois l'accord politique acquis
[8] filières courtes biologiques adossées à des investissements structurants (plateformes de transformation) ; chaudières à miscanthus locales … ; parc de loisirs verts…
[9] Structuration articulée de filières biologiques, énergie, chanvre, à l'image de Stonyfield/Danone en Basse Normandie



2 scénarios possibles à horizon 10 ans

La construction d'une politique cohérente sur les AAC nécessite une articulation cohérente et lisible de ces leviers, de façon à passer d'une logique de « boîte à outils » à une stratégie d'intervention globale. Il s'agit notamment de voir **comment les différentes options relevant de chacune de ces familles de leviers peuvent être articulées** les unes par rapport aux autres **en fonction des enjeux techniques (moyens, compétences, modalités de mise en œuvre) ou sociopolitiques (acteurs concernés, alliances).**

Par rapport aux alternatives possibles, **l'évaluation retient deux scénarios d'intervention contrastés assurant une cohérence en termes de portage politique (logiques d'acteurs - alliances) et d'outils d'intervention, sachant qu'il faudra faire un choix entre ces 2 scénarios si l'agence souhaite développer une stratégie claire et lisible, gage d'efficacité.**

SCENARIO 1 : UN CADRAGE AGRICOLE ET DES APPELS A PROJETS

Dans ce scénario, la politique agence continue à s'inscrire avant tout dans le cadre des outils agricoles existants (ZSCE[10], MAE) mais en étant beaucoup plus exigeante vis-à-vis de l'Etat qu'elle ne l'est actuellement. **Armée d'une connaissance solide et d'une démonstration sur l'état des enjeux, l'agence négocie avec le ministère de l'agriculture de nouvelles modalités de financement du dispositif national agrienvironnemental, avec de véritables contreparties** : durcissement du volet coercitif de la politique sur les AAC[11] au travers d'une application effective des principes, encore peu opérants, des ZSCE ; un calendrier de prise en charge de l'ensemble des AAC prioritaires du SDAGE au-delà des seuls cas Grenelle. En parallèle du volet réglementaire, il s'agit de s'assurer de la possibilité de financer des MAE très exigeantes, en jouant sur les marges du dispositif national pour les rendre plus attractives financièrement[12]. Enfin, le financement de soutiens aux AAC à travers l'article 38 du RDR (compensation pour handicap environnemental) viendrait compléter de façon cohérente cette option en rendant plus acceptable l'éventualité d'un recours au volet réglementaire des ZSCE.

Dans ce scénario, **le volet développement ne serait saisi que dans une optique purement expérimentale sous le 10ème programme**. Il s'agirait d'une approche exploratoire mais non systématique. L'agence viendrait appuyer les volontés locales là où elles existent et chercherait à initier des projets de développement sur les territoires prioritaires. L'outil par excellence au service de cette approche pourrait être l'appel à projets AESN appelé des vœux d'un très grand nombre de DT[13]. La forte implication de l'Etat permet dans cette option de négocier des modalités de développement économique spécifiques sur les territoires contraints par la voie réglementaire. Des mécanismes de marché incitatifs se mettent en place (prix minimaux garantis pour les filières à bas niveau d'intrants…). Les opérateurs économiques sont invités à se saisir des appels à projet pour proposer une réponse aux contraintes qui pèsent sur ces territoires de AAC.

SCENARIO 2 : UNE ENTREE ENVIRONNEMENTALE ET TERRITORIALE MISANT SUR DES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT

Dans le second scénario, **l'agence cherche à structurer la politique des AAC au travers d'un double portage par (1) le Ministère de l'écologie, garant du cadre central et d'une planification environnementale à grande échelle, et (2) des collectivités locales**, en charge de la « maîtrise d'usage » locale au travers des outils de l'urbanisme, de l'aménagement (PLU, SCOT, …)[14] mais aussi du développement (cf. ci-dessous). A la lumière des travaux de suivi et modélisation et des très forts risques de contentieux, le MEDDTL exige le classement et la mise en conformité des zones sensibles des AAC à

---

[10] procédure assimilée à un outil agricole au regard des modalités opérationnelles de sa mise en œuvre actuelle

[11] élargissement de la cible, calendrier, niveau des programmes

[12] exemples des MAET Bioconv Eau de Paris, MAET herbe en Eure et Loir…

[13] Les appels à projets lancés par l'agence RMC sur la thématique des pesticides et venant financer des collectivités ou opérateurs économiques, ressemblent beaucoup à ce schéma

[14] Cette jonction entre les outils de l'urbanisme et la problématique des AAC n'est pas aujourd'hui construite et fonctionnelle même si de nombreuses « passerelles » potentielles existent. Il s'agira pour l'agence de participer à sa structuration.

l'échelle des collectivités locales. L'agence négocie donc un financement du dispositif agroenvironnemental à la seule condition que sa mise en place vienne s'inscrire dans une politique de classement des zones sensibles des AAC, portée par les collectivités territoriales et visée par le MEDDTL. La prise en charge du financement des MAE sur le AAC en général serait couplée à l'intégration des zones les plus sensibles dans les procédures de planification non agricole (PLU, SCOT, schéma de cohérence écologique régional, périmètre d'intervention foncière…) et/ou à leur inscription dans le SDAGE lui-même, à l'image des « barrettes de la Bassée ». Là encore, l'agence propose une incitation à la hauteur de l'ambition : des mesures exigeantes et bien payées plutôt que des mesures peu exigeantes et peu compensées.

Le développement, une condition : outre la pression de la tutelle, le lien au développement est ici l'autre voie privilégiée pour inciter les collectivités à assurer le portage local de la politique de l'agence. Après une première phase expérimentale qui pourrait se rapprocher de la logique des appels à projets, il s'agirait dans ce scénario de faire de la contractualisation territoriale un passage privilégié, pour l'obtention des aides de l'agence sur les territoires à enjeux des PTAP**.** Dans ces territoires cible, **l'agence conditionnerait un ensemble d'aides fortement majorées à la mise en conformité des documents de planification territoriale et à la prise en charge effective des nouveaux défis DCE (dont les AAC) par des MO désireux de financer leurs investissements courants**. A l'instar des contrats ruraux, l'agence proposerait un financement bonifié sur l'ensemble des dépenses relatives aux AAC (équipements relatifs aux projets territoriaux, animation,…) mais aussi sur les aides courantes (assainissement, AEP …) en cas d'engagement des maîtres d'ouvrages locaux dans une programmation pluriannuelle avec des objectifs très cadrés. En revanche, il s'agirait ici non plus d'un contrat « de maîtrise des pollutions » mais d'un **« contrat de développement »,** transformant un besoin environnemental en une opportunité territoriale (circuits courts et approvisionnement restauration collective en agriculture biologique, approvisionnement en énergie de la collectivité, parc de loisirs, …).

Dans les deux scénarios, il est fortement conseillé, notamment en termes de transition, d'améliorer l'outil existant des servitudes, dans les contextes où il est le mieux adapté (petites AAC), en l'optimisant au service de la gestion du diffus[15], sans perdre de vue que cet outil ne se suffit pas à lui seul, n'est pas adapté à l'ensemble du bassin et est tributaire des acteurs de la santé et du temps de mise en place des DUP.

La compensation directe au travers d'accords coopératifs (modèle allemand) : une voie intéressante au service du second scénario mais peu réaliste dans le contexte actuel

La compensation via « accords coopératifs » présente un certain nombre d'avantages potentiels par la souplesse (montants, choix des mesures, durée des contrats) et le rapport local qu'elle instaure. Elle représente une alternative aux leviers compensatoires du règlement de développement rural (dont les MAET) mobilisés aujourd'hui, même si une solution contractuelle de ce type ne saurait se substituer à une politique ou constituer un scénario à part entière. Sa mise au service de S2 peut s'avérer intéressante.

Indépendamment du débat quant à la conformité de cette option aux règles européennes, qui renvoie avant tout à une prise de risque juridique par l'agence et les collectivités (nécessaire au regard du sujet pour les évaluateurs), **cette option pose d'autres enjeux à la fois stratégiques et opérationnels** :

— Tout d'abord **sa pertinence ne peut se justifier que par le maintien d'une telle approche dans la durée**, lui permettant de ce fait de lever les problèmes de pérennité et de lisibilité reprochés aux dispositifs agrienvironnementaux actuels. Dans un environnement institutionnel en pleine évolution (négociation de la PAC, réforme des collectivités, élections présidentielles, …), la capacité de l'agence à tenir ce cap du contrat « à l'allemande », dans la durée semble très peu probable, (cf. retours en DT). Or, **une tentative non pérennisée risquerait de brouiller encore davantage un paysage de soutiens déjà peu lisible**.

---

[15] proposer une prise en charge optimisée des servitudes sur le périmètres de protection de captages ; optimiser la taille des périmètres réglementaires.

— En second lieu, **la faisabilité technique de cette option pose d'énormes questions de logistique technique**, considérées comme potentiellement rédhibitoires dans une partie des DT : Quelles modalités de contrôle ? Quelles modalités d'instruction ? Qui assure l'ingénierie des mesures techniques ? Rappelons en effet que près de 10 à 15 000 agriculteurs sont potentiellement concernés par les territoires des AAC pour moins d'une dizaine de cop spécialisés sur le sujet à l'échelle de l'agence. … Rappelons aussi que dans un tel schéma, l'agence ne peut s'adosser sur l'Agence Spéciale de Paiement, ni sur des compagnies d'eau[16] à l'image de l'Allemagne (sociétés d'économie mixte locales).

Néanmoins, étant donné l'intérêt potentiel de l'approche, **le maintien d'une veille active sur ce sujet voire d'une expérimentation visant à tester des modèles organisationnels pourrait être envisagé**. C'est le souhait qu'exprime une majorité des membres du comité de pilotage. Son **portage à l'échelle d'acteurs intermédiaires** (syndicats AEP, EPCI, conseils généraux…) pourrait être réfléchi de façon à assurer à la fois une masse critique mais aussi des moyens de portage financier et administratif satisfaisants. L'implication d'organismes de certification dans le processus de gestion pourrait être envisagée. La réflexion sur le contenu technique des contrats doit faire l'objet **d'un cadrage « très robuste » en amont** pour s'assurer que l'obligation de résultat est au centre de la démarche et que la qualité du processus de concertation locale ne l'emporte pas sur la rigueur environnementale de l'approche.

En synthèse

Ces deux scénarios doivent être compris comme une perspective de moyen terme (10 ans) nécessitant chacun une phase de montée en puissance progressive par rapport à la politique actuelle de l'agence. Dans les deux cas, il s'agit d'un « cheminement » avec un travail juridique, économique et technique préalable pour formaliser les outils finaux même si le premier (S1) peut avoir un caractère plus immédiat alors que le second (S2) se construit nécessairement dans la durée. Ces scénarios se distinguent également par :

- **Les acteurs qu'ils saisissent :** ils reposent d'un côté (S1) sur le pari de « l'émancipation » de l'Etat-cogestion, volontaire face à l'évidence des enjeux des AAC, et de l'autre (S2) sur l'implication très forte des partenaires historiques de l'agence (ministère de l'écologie et collectivités), invités à se saisir du problème avec les leviers de l'aménagement du territoire et du « développement ».
- **Les enjeux de pilotage interne à l'agence :** en termes d'organisation interne à l'agence, le scénario S1 repose plus fortement sur la capacité du siège de négocier les modalités de la compensation et de la planification avec l'Etat central (agriculture, écologie, santé), les DT ayant à charge l'accompagnement des AP locaux. Le second scénario dépend aussi de la capacité de négociation de Nanterre, mais la mise en œuvre par les DT du volet « contrats de développement» et de la planification territoriale est tout aussi déterminante.
- **La légitimité des aides vis à vis des instances de l'agence :** S1 se fonde sur une forte composante agrienvironnementale, avec des soutiens financiers agricoles performants mais très structurants et dont la légitimité peut rapidement poser question au sein des instances de l'agence, à mesure de la montée en puissance de la politique (cf. §4 suivant). Le second scénario, sans évacuer le besoin d'une compensation agricole, cherche à proposer des contrats « collectivités » et une prise de risque plus légitime pour l'agence. Enfin, notons aussi que le levier foncier, s'il demeure à l'état de « possibilité » dans le premier scénario, s'inscrit beaucoup plus comme une « nécessité » dans le second cas avec une plus forte légitimité liée aux projets territoriaux qu'il cherche à accompagner.

Dans les deux cas, l'enjeu pour l'agence est avant tout de **faire accepter que la gestion des AAC n'est pas qu'une question d'agronomie, mais tout autant un enjeu d'aménagement du territoire.** De ce point de vue, et au regard des acteurs impliqués, le second scénario est une cible à privilégier pour les évaluateurs des bureaux d'études.

[16] Les sociétés fermières rencontrées, cherchent davantage à se positionner dans le jeu en tant que prestataires (nouveaux métiers verts) dans les procédures existantes, sans chercher à se positionner sur le prix de l'eau



4) QUELS MOYENS AU SERVICE DE CETTE POLITIQUE ?

Dans l'ensemble des scénarios, la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'usage des sols à long terme renvoie à **des enjeux de moyens humains et financiers très importants dans les années à venir**. En effet, bien qu'elle fasse nécessairement l'objet d'une certaine progressivité, cette politique doit être réfléchie à la lumière des changements - d'ampleur - qu'elle implique (cf. tableau estimations ci-dessous).

	Ensemble AAC prioritaires SDAGE	Les zones sensibles des AAC prioritaires SDAGE
Superficie totale estimée [17]	Autour de 15% de la superficie du bassin soit environ 1,5 millions d'ha	Autour 5% de la Superficie du bassin soit environ de 500 000 ha
Surface agricole utile estimée	Autour de 15% de la SAU du bassin soit environ de 1M ha	Autour de 5% de la de la SAU du bassin soit 300 000 ha de SAU
Nombre d'agriculteurs	15 à 20% des exploitations du bassin soit 10 à 20 000 EA	5 à 10% des exploitations du bassin soit près de 5 à 10 000 EA

Des moyens financiers très importants

Sans chercher à entrer dans une évaluation économique fine des coûts de cette politique de maîtrise d'usage des sols, sujette à un grand nombre d'incertitudes et hypothèses, on peut considérer que les coûts d'une compensation agrienvironnementale généralisée, représenteraient largement plus de 100M€ annuels[18], indépendamment des coûts d'animation. De même, le coût d'une intervention foncière visant à acquérir une partie des zones les plus sensibles des AAC pourrait rapidement peser plusieurs centaines de millions d'euros [19]. Ces ordres de grandeur sont largement supérieurs aux montants des redevances agricoles actuelles représentant une 10aine de millions d'euros. Ils restent à affiner dans un travail d'analyse économique spécifique qui dépasse le cadre de cette mission.

Des enjeux de compétences

Pour s'inscrire de façon efficace dans une politique de maîtrise d'usage des sols, les discussions conduites dans l'ensemble des DT mettent en évidence des besoins importants en termes de renforcement des compétences des équipes. Il s'agit en particulier de <u>consolider les compétences spécialisées</u> (agronomie et hydrogéologie …) en local souvent considérés comme insuffisantes au regard de l'ampleur de la tâche. Plus largement, il semble nécessaire de <u>renforcer un ensemble de compétences nouvelles</u> : compétences en matière d'ingénierie financière européenne et de négociation institutionnelle[20] dans l'optique du scénario 1, ou compétences sur les outils de planification territoriale, dans l'optique du scénario 2. Ces besoins sont identifiés à la fois à l'échelle du siège et au niveau des directions territoriales de façon à assurer une interface efficace vis-à-vis des interlocuteurs locaux (services de l'administration, collectivités …). Même si ces besoins sont plus ou moins prononcés selon les scénarios, ils sont souvent considérés comme relativement transversaux du fait des contraintes liées à un cadre compensatoire agrienvironnemental et de l'intérêt intrinsèque des outils territoriaux. De façon générale, il est proposé d'investir fortement dans la formation pour développer les compétences et la vision stratégique en interne à l'agence.

Des enjeux organisationnels

Chacun des scénarios renvoie aussi à des enjeux organisationnels spécifiques.

Dans le cas de S1, la mise en place d'une interface organisationnelle entre la politique de l'agence et le programme de développement rural, semble indispensable. Elle pourrait s'appuyer sur une cellule Europe-Agrienvironnement en charge du pilotage et négociation institutionnelle (MAE, cadrage réglementaire lié aux ZSCE…) à la fois au niveau central et en appui au niveau régional. En outre il est proposé de structurer le pilotage des appels à projet à l'échelle centrale (cellule spécifique avec

---

[17] sur la base des études AAC compilées et disponibles et du stage de Laetitia Gabaut (2009)
[18] pour un coût à « minimal » de 200€/ha dans les zones sensibles des AAC et de 100 €/ ha hors zones sensibles
[19] Ex 100 000ha acquis (1/3 des zones sensibles) à hauteur de 5000€/ha correspondrait à 500 M€
[20] en lien avec les Programmes nationaux ou régionaux de développement rural



compétences juridiques et méthodologiques se rapprochant du modèle OSEO) et de compléter par des référents spécialisés en DT (en charge de la prospection et de l'accompagnement local).

Dans le cas de S2, de façon symétrique, il est nécessaire d'envisager la mise en place d'un service planification/ aménagement au niveau central, en charge du pilotage et de la négociation institutionnelle sur les outils et procédures publiques, et doté de fortes compétences juridiques et foncières. En parallèle, un renforcement des moyens en DT semble indispensable pour assurer la prise en charge de la politique contractuelle ambitieuse. La mise en place d'une cellule « contrats de développement » à l'échelle des DT pourrait être envisagé de façon à donner une visibilité à la politique contractuelle et à renforcer les moyens de négociation institutionnelle, en mobilisant un à deux postes dédiés aux politiques territoriales et aux outils de l'aménagement du territoire.

Dans les deux cas, « l'externalisation » d'une partie des moyens à la faveur d'animateurs spécialisés est souhaitable mais suppose d'investir là aussi sur des profils différents : des animateurs avec des compétences techniques et agronomiques (S1) ou des animateurs davantage spécialisés dans les métiers du développement territorial et local (S2).

Enfin, quelle que soit l'option retenue, la mise en place de cette politique de long terme doit reposer sur une remise à plat des critères d'évaluation de l'activité des agents de façon à favoriser leur investissement sur des opérations difficiles non porteuses d'Autorisations de Programme, mais essentielles au regard des objectifs de résultat sur les milieux. Un temps minimal affecté par agent aux opérations innovantes et difficiles (ex 40% en AE RMC) semble incontournable pour organiser ce défi en interne. De même, la mise en place d'un système de suivi adapté, organisé autour des indicateurs stratégiques de pilotage de l'action (taux de couverture avec mesures compensatoires de différents niveaux, % des surfaces acquises ou maitrisées de manière pérenne par AAC ; flux moyens sous racinaires ; actions de développement engagées ; intensité de l'animation locale…) est incontournable pour surmonter les lacunes très importantes mises en évidence par l'évaluation.

